O CONCEITO HISTÓRICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006.

Abstract. A review of the concept of economic development. Economic growth or economic development is seen as a historical phenomenon – as the outcome of the capitalist revolution, and, so, of the commercial, the industrial and, between them, the national revolutions. Thus, what is required is a historical concept of economic growth, not a normative one. Seen under this approach, economic development is intrinsically related to the rise of the modern nation-states. It is the outcome of nations using the state as a tool of collective action to achieve economic growth. But are not economic development and economic growth different things?. The author argues that historically they are not, if the distinction is drawn on basis of distribution or concentration of income: economic development is often accompanied by rising inequality. It is different if one defines growth as not involving structural economic changes, but, historically this is almost impossible. Although economic development is not the only political objective of nations, the paper argues that it is a major one: other objectives are security, freedom, social justice and the protection of the environment. Economic development cannot solve all these problems.

Palavras-chave: desenvolvimento subdesenvolvimento nação estado

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou auto-sustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. Isto não significa, porém, que as taxas de desenvolvimento serão iguais para todos: pelo contrário, variarão substancialmente dependendo da capacidade das nações de utilizarem seus respectivos estados e sua principal instituição econômica, o mercado, para promover o desenvolvimento. No longo prazo dificilmente regride, porque a acumulação de capital em uma economia tecnologicamente dinâmica e competitiva, como é a capitalista, passa a ser uma condição de sobrevivência das empresas, mas as taxas de crescimento econômico são

tão díspares que fica claro que a sorte econômica dos estados-nação está longe de estar assegurada, e que a decadência relativa, como aquela que ocorreu em todo o século vinte na Argentina, ou que vem acontecendo no Brasil desde 1980, é sempre uma possibilidade.

Os dois fatores fundamentais a determinar, diretamente, o desenvolvimento econômico são a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional, e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção. O fator principal a determinar a maior ou menor aceleração do desenvolvimento capitalista é a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Na medida em que uma sociedade nacional revela suficiente coesão quando se trata de competir internacionalmente, ela aproveitará melhor os recursos e as instituições de que dispõe para crescer. O crescimento da produtividade de um país depende, diretamente, da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção. Investimento e progresso técnico, por sua vez, dependem, em geral, da qualidade das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade nacional estiver adotando. Quando uma sociedade é capaz de conformar essas instituições e políticas econômicas para que elas assumam o caráter de uma estratégia nacional de competição internacional, aumenta a probabilidade de que as taxas de desenvolvimento sejam mais altas. A literatura clássica sobre desenvolvimento e instituições, desde Smith e Marx, sempre deu maior atenção às instituições que se opõem ao desenvolvimento, provavelmente porque estavam pensando em instituições pré-capitalistas impedindo a revolução capitalista. Entretanto, desde os anos 40 do século passado, quando a moderna teoria econômica do desenvolvimento afinal se definiu, foi ficando claro que instituições 'positivas', que facilitem o processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico, são fundamentais para o desenvolvimento: que o estado, na sua qualidade de principal instituição normativa de uma sociedade moderna, torna-se, na sua outra qualidade de instituição organizacional, o instrumento por excelência de ação coletiva da nação para promover o desenvolvimento econômico se esta é suficientemente forte para formular uma estratégia nacional. Quando uma economia está em pleno processo de crescimento é sinal de que existe uma estratégia nacional de desenvolvimento, que seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores estão trabalhando de forma consertada na competição econômica com as demais nações. Quando uma economia começa a crescer muito lentamente, senão a estagnar, é sinal de que sua solidariedade interna está em crise e que perdeu a idéia de nação, e, portanto, que já não conta com dois elementos necessários

para que se mantenha competitiva e dotada de uma estratégia nacional de desenvolvimento digna desse nome.

Seis conceitos intrinsecamente relacionados

O desenvolvimento econômico ocorre no quadro dos modernos estados nacionais. Para que a Revolução Capitalista pudesse se desencadear, a partir do século XI, na Europa, foi necessário que primeiro houvesse uma revolução agrícola que, através do uso de arados com lâminas de ferro e outras ferramentas capazes de cortar terras duras, viabilizou a exploração de terras altas e férteis, mas não de aluvião que caracteriza esse continente,[1] e produzisse o excedente econômico necessário para que trabalhadores pudessem ser transferidos para o comércio e a indústria. Este excedente foi inicialmente investido em catedrais, palácios, e no comércio de bens de luxo, primeiramente ao nível da própria Europa, do Norte da África e do Oriente Médio, e, em seguida, a nível mundial, deu origem à Revolução Comercial. Em conseqüência, em um primeiro momento, surgem as cidades-estado burguesas do Norte da Itália, da Alemanha e dos Países Baixos. Entretanto, foi só a partir da associação da aristocracia com essa burguesia e a formação dos grandes estados absolutos, que aos poucos se transformam em estados nacionais na Inglaterra e na França, que foi possível às respectivas nações realizarem sua revolução nacional – ou seja, formarem seus estados-nação. A constituição dos estados nacionais, e, portanto, de mercados seguros para os empresários que se dispusessem investir na indústria foi, por sua vez, a condição da terceira revolução em que se dividiu a Revolução Capitalista – a revolução industrial. Para que a industrialização ocorresse em cada país não bastava que a região estivesse organizada em cidades-estado burguesas. Para que ganhasse caráter de auto-sustentação, configurando um efetivo desenvolvimento econômico, foi necessária a formação concomitante dos grandes estados e dos grandes mercados nacionais. Conforme assinala Polanyi, não houve nada de natural na passagem dos mercados locais para os nacionais:[2] essa transição ocorreu como o resultado de uma estratégia política e econômica que resultou na formação dos modernos estados-nação. Através da definição de fronteiras seguras, os estados nacionais modernos estavam criando as condições necessárias para que os empresários investissem na indústria e no progresso técnico. Os antigos comerciantes

[1] Landes, 1999: 41.
[2] Polanyi, 1944.

podiam investir no mercado de longa distância, que existia desde tempos imemoriais, mas a riqueza que daí provinha era eminentemente instável. Os comerciantes que dão origem à burguesia moderna começam a investir em manufaturas, mas seu investimento é limitado, continuando a produção a se organizar de forma tradicional. Já o investimento na indústria, envolvendo custos pesados e a adoção de técnicas modernas de produção, só podia ocorrer no quadro um grande mercado assegurado por um estado-nação.

Celso Furtado, interpretando livremente Marx, propôs que a idéia do desenvolvimento se constitui em dois momentos históricos e está intimamente relacionada com o processo de racionalização que caracterizará o mundo moderno. Em um primeiro momento, a racionalidade se revela pelo objetivo econômico definido com clareza (o lucro), e pela adoção da acumulação de capital como meio de atingi-lo. Esse é o momento da Revolução Comercial. Em um segundo momento, com a Revolução Industrial, a racionalidade se expressa em um meio mais especificamente racional de alcançar o lucro: a aceleração do progresso torna sistemática a incorporação de novas tecnologias, e o conseqüente aumento da produtividade passa a ser uma condição de sobrevivência das empresas.[3] Em outras palavras, o que hoje chamamos de desenvolvimento econômico configurava-se pela primeira vez historicamente. E definia-se a estratégia de alcançá-lo. Entretanto, nessa análise faltava uma terceira transformação fundamental, que ocorreu entre as duas citadas: a Revolução Nacional, ou, mais precisamente, a formação dos estados nacionais. É a partir do momento em que as nações se dotam de estados e formam estados-nação que a industrialização se viabiliza. São os estados-nação e seus governos que serão os condutores do processo de desenvolvimento, através da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia.[4] São os empresários que, ao nível de cada empresa, irão fazer a diferença através da atividade inovadora visando obter vantagens monopolísticas principalmente pela incorporação sistemática de progresso técnico à produção.[5] Através de um demorado processo de

[3] Furtado, 1961.
[4] Gellner, ([1993] 2000).
[5] Schumpeter, ([1911] 1961).

institucionalização política e econômica, empresários, burocratas do estado e políticos eram os grupos sociais chave no processo da definição de estratégias nacionais de desenvolvimento que iam mudando à medida que mudavam as características estruturais da economia e da sociedade. Eles formam as elites de um ente social novo, politicamente orientado para o desenvolvimento, que surge com a revolução capitalista: a nação.

O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico, de um lado relacionado com o surgimento das nações e a formação dos estados nacionais ou estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, que ocorrem sob a coordenação das instituições e principalmente de mercados relativamente competitivos. O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado e os mercados. Para que isto se compreenda melhor, é preciso definir com mais clareza algumas expressões que estou usando, porque elas têm significados diferentes. No quadro de uma sociedade capitalista, importa, principalmente, saber o que significa nação, sociedade civil, estado, e estado-nação. Em cada estado-nação ou estado nacional teremos uma nação ou sociedade civil e um estado. Entende-se aqui por nação uma sociedade que compartilha um destino comum e logra se dotar de um estado para ser seu instrumento de ação coletiva; por estado, a organização com poder para definir a lei, e a própria ordem jurídica que esse estado garante; por estado-nação, ou estado nacional, ou país, o ente territorial soberano formado por uma nação, um estado e um território. Dessa forma, embora seja comum falar-se em estado como sinônimo de estado-nação, estamos distinguindo os dois termos. O estado tem uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o regime político-constitucional. Em cada estado-nação o estado é o instrumento de ação coletiva que a nação usa para promover seus objetivos políticos.[6]

[6] Faço, portanto, uma clara distinção entre 'estado-nação' e 'estado'. estado é a instituição organizacional e normativa maior de um 'estado-nação', 'sociedade nacional', 'estado nacional', ou 'país'. Essas últimas quatro expressões são sinônimas. É comum usarem as expressões 'estado' e 'nação' como sinônimas de 'estado-nação', mas evitarei essa prática. Em português, a palavra 'estado' é comumente escrita com maiúscula, mas não me parece haver justificativa para essa prática. Em inglês, a confusão semântica é mais geral, porque *state* é geralmente sinônimo de *nation-state* ou de *nation*, enquanto que '*government*' é o que estou chamando de 'estado'. Em português, governo significa duas coisas: a cúpula dirigente do estado, e o processo de governá-lo.

Nação e sociedade civil são termos muito semelhantes, porque indicam a sociedade politicamente organizada fora do estado. Entretanto, enquanto pensada como 'sociedade civil', essa sociedade e principalmente sua nova classe, a burguesia, será liberal, e defenderá as liberdades ou o estado de direito; enquanto pensada como 'nação', a burguesia será nacionalista, ou seja, promoverá o desenvolvimento econômico nacional. Em ambos os casos, o poder dos cidadãos será ponderado por seu dinheiro, seu conhecimento e sua capacidade de organização, mas a nação tem geralmente uma conotação política mais abrangente ou mais popular do que a sociedade civil.[7] Neste breve esforço de definir palavras, temos ainda o mercado e o dinheiro. O mercado é a instituição que, através da competição, coordena a divisão do trabalho e a alocação dos recursos produtivos. Os mercados existiram antes dos estados nacionais, mas os mercados modernos são socialmente constituídos: são organizados e regulados pelos estados nacionais a nível nacional e internacional. O dinheiro, finalmente, é a instituição que serve de meio de troca e reserva de valor para que o mercado possa funcionar. Nesse quadro, o estado é a matriz das demais instituições formais de um estado-nação; os mercados e o dinheiro são as duas instituições econômicas por excelência que viabilizam o objetivo econômico das nações: o desenvolvimento econômico. Portanto, quando se fala em capitalismo, em nação e estado-nação, em estado e mercado, está-se falando também em desenvolvimento econômico, porque esses seis conceitos estão intrinsecamente relacionados.

Para que haja desenvolvimento econômico a experiência histórica ensina que é essencial que as instituições garantam, em primeiro lugar, a ordem pública ou a estabilidade política, em segundo lugar, o bom funcionamento do mercado, e, em terceiro lugar, boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investir e inovar. É necessário, portanto, que o estado, na sua qualidade de instituição maior, seja forte: tenha legitimidade e capacidade para formular políticas, cobrar impostos e impor a lei. Para que o estado seja forte não é necessário que seja 'grande', mas não poderá ser 'pequeno' porque se o for não terá os meios necessários para garantir essa legitimidade. Quando falo em tamanho do estado, ou, mais precisamente, do aparelho do estado, estou falando em

[7] Observe-se que estou usando aqui a expressão 'sociedade civil' em seu sentido clássico. Modernamente essa expressão tem sido confundida com as 'organizações da sociedade civil', cuja presença aumentou muito nas sociedades atuais. Estas organizações públicas

carga tributária em relação ao PIB. Os Estados Unidos, por exemplo, são exemplo de estado forte cujo tamanho, em termos de carga tributária, é médio (30% do PIB). Já a França e a Suécia, com cargas tributárias respectivamente de 45 e 55% do PIB aproximadamente, são exemplos de estados fortes e grandes. O tamanho do aparelho do estado, portanto, não garante sua força. O Brasil é um país que tem um estado grande em termos de carga tributária, especialmente se consideramos seu nível de renda *per capita*, mas cuja força é apenas média. Para que um estado democrático seja realmente forte é necessário que sua ordem jurídica e seu governo tenham legitimidade, ou seja, apoio na sociedade civil. Nas sociedades modernas essa legitimidade depende da capacidade do estado de cobrar impostos em níveis suficientes para prover os serviços sociais hoje considerados como direitos de cidadania. Construir estados fortes, capazes de lograr a relativa igualdade necessária à estabilidade política, que, por sua vez, é essencial para o desenvolvimento econômico, é um desafio que as sociedades democráticas modernas enfrentam. O neoliberalismo, com sua absoluta ênfase na redução do tamanho do estado, enfraqueceu-o, ao invés de fortalecê-lo como seria necessário.[8]

A prioridade do desenvolvimento econômico existente nos estados-nação modernos, e, portanto, a relação intrínseca entre desenvolvimento, capitalismo e nação fica muito clara pela simples leitura dos jornais. No noticiário interno sobre cada país, vemos que uma grande parte dos esforços de seus governantes está voltada para promover o desenvolvimento do país. Na competição eleitoral, na qual os políticos estão permanentemente envolvidos, o critério principal de êxito ou fracasso adotado por eles mesmos e por seus eleitores é o de sua capacidade de promover o desenvolvimento econômico ou a melhoria dos padrões de vida. E no noticiário sobre as relações econômicas, o que vemos, principalmente ao nível da Organização Mundial do Comércio, mas também em muitos outros fóruns, é um grande processo de competição entre as nações, cada governo defendendo os interesses de suas empresas que são também os interesses de seus países.

---

não-estatais de advocacia ou controle político são, sem dúvida, importantes em ampliar a democratização da sociedade civil.

[8] Um cientista político conservador como Francis Fukuyama (2004) reconheceu esse fato. Preocupa-o principalmente a fraqueza dos estados nacionais na África e no Oriente Médio, que se constituem em uma ameaça para os países ricos como fontes de doenças e de terrorismo. Significativamente, ele não se preocupa com a força dos países de desenvolvimento médio, porque esses ameaçam os países ricos de outra maneira: com sua mão-de-obra barata.

Esta preocupação com o desenvolvimento data do próprio surgimento do estado moderno.[9] Em uma primeira fase, a do estado absoluto, os governos estavam formando seus estados nacionais: estavam, portanto, voltados principalmente para a defesa contra o inimigo externo e a manutenção da ordem. Mas mesmo nessa época a preocupação com a economia dos grandes reis mercantilistas, principalmente ingleses, foi decisiva para o desenvolvimento do país. Em seguida, quando aqueles objetivos começaram a ser razoavelmente assegurados nos países mais desenvolvidos, quando os direitos civis à liberdade e à propriedade se afirmaram, e o império da lei ou o estado de direito se tornou uma realidade, o estado deixa de ser absoluto e passa a ser liberal. Era o século dezenove, no qual fala-se o tempo todo em retirar o estado da economia, mas os governos continuam a ser instrumentos fundamentais do desenvolvimento. No século vinte, quando os pobres e as classes médias finalmente conquistam a democracia, o desenvolvimento continua absolutamente central, mas agora o estado democrático passa a ter como segundo objetivo econômico uma distribuição de renda mais eqüitativa. O estado que Marx conheceu – o estado liberal do século dezenove – era, sob muitos aspectos, "o comitê executivo da burguesia". No século vinte já não é mais. O estado e o direito não são a mais simples forma de exercício do poder pelas classes dirigentes; são também instrumentos de emancipação social.[10] Cabe ao estado e a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento e a distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais. São alternativas não excludentes, que muitas vezes se somam, mas que, com a mesma freqüência, se opõem. Capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas estão em permanente conflito, embora a cooperação entre eles seja também essencial para o desenvolvimento do país, porque, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes em sua competição internacional.

Desenvolvimento econômico definido

Estou agora em condições de oferecer uma definição de desenvolvimento. Como se trata de um fenômeno histórico, essa não é uma definição normativa, nem hipotético-dedutiva,

[9] Fiz a análise dos modelos históricos de estado e de democracia em *Democracy and Public Management Reform* (Bresser-Pereira, 2004a)

mas uma definição histórica, ou seja, que busca generalizar a experiência histórica do desenvolvimento. Essencialmente o desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nestes termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado *per capita* porque envolvendo maior conhecimento. É o aumento dos salários causado direta ou indiretamente por esse aumento da produtividade e essa concentração da população de um estado-nação nas atividades de maior valor adicionado. O quadro econômico-social em que esse processo histórico tem início é o da Revolução Capitalista; o quadro político é o da formação dos modernos estados-nação; o quadro ideológico é o do liberalismo e do nacionalismo; o quadro cultural é o da transição para a modernidade ou para o capitalismo enquanto sistema, além de econômico, cultural.

Enquanto fenômeno histórico, o desenvolvimento econômico é, portanto, um processo próprio do capitalismo e da formação dos estados nacionais. Os impérios egípcio, romano e chinês foram prósperos e dominaram amplas porções do mundo por muitos séculos, mas jamais conheceram o que chamamos de desenvolvimento econômico. É um processo econômico que envolve conceitos como o de taxa de lucro e de investimento produtivo, de trabalho assalariado e de consumo popular e de luxo, de inovação e de produtividade, que só fazem sentido a partir do capitalismo.

Para que haja desenvolvimento é essencial que haja um processo de crescimento da renda por habitante, ou do produto agregado por habitante, ou da produtividade. Não existe desenvolvimento sem que a produção e a renda média cresçam. As críticas a esta medida são inúmeras, e não vou aqui repeti-las. Existem processos de crescimento da renda por habitante, especialmente em países produtores de petróleo, que não indicam real desenvolvimento. É verdade, por outro lado, que o desenvolvimento implica mudanças estruturais na economia e na sociedade os quais a renda por habitante não capta, mas estas

---

[10] Boaventura de Souza Santos, 2004.

transformações já estão implícitas na sua definição ligada à revolução capitalista. É preciso admitir, porém, que a renda por habitante continua sendo a melhor medida disponível de desenvolvimento, principalmente se os dados comparativos entre nações forem avaliados por uma cesta de mercadorias, ao invés de simplesmente pela taxa de câmbio de mercado.

Por outro lado, se, ao invés de medirmos a renda, medimos o equivalente em termos de produto – o produto adicionado por habitante – torna-se claro que o desenvolvimento econômico não é apenas o aumento da produtividade dos trabalhadores produzindo os mesmos produtos, mas a transferência de mão-de-obra da produção de bens e serviços com baixo valor adicionado para bens e serviços com alto valor adicionado por trabalhador. Por isso, o uso da expressão equivalente a aumento da renda por habitante, 'aumento do valor adicionado por habitante' não deve nunca ser esquecido. Como sabem bem os países ricos, quando, no passado, falavam na lei das vantagens comparativas para convencer os países em desenvolvimento a não se industrializar. No presente, defendem com enorme vigor sua propriedade intelectual, bens e serviços que exigem o trabalho de pessoal com elevado nível de educação ou, mais precisamente, de conhecimento técnico, administrativo e comunicativo que envolvem maior valor adicionado *per capita*, sendo, assim, compatíveis com níveis mais altos de desenvolvimento econômico. No quadro histórico inicial do desenvolvimento econômico, e por muito tempo ainda, a industrialização identificou-se com o desenvolvimento porque, para os estados-nação que a realizavam, implicava a transferência para a indústria de sua mão-de-obra de atividades agrícolas e extrativas com menor valor agregado. A partir da segunda metade do século vinte assistimos, nos países ricos ou desenvolvidos, um processo de desindustrialização, mas, ao mesmo tempo, esses países continuavam a crescer satisfatória senão aceleradamente, na medida em que, agora, eles transferem sua mão-de-obra de atividades industriais simples para serviços com maior valor adicionado: para serviços tecnológicos e culturais mais sofisticados, ou então para serviços mercadológicos visando a consolidação de 'grifes' mundiais, só compatíveis com níveis de educação mais elevados.

No processo de desenvolvimento econômico existe um objetivo geral claro por parte das nações, de suas elites e de seus governos: a melhoria do padrão de vida da população. O desenvolvimento econômico, portanto, é um processo histórico voltado para um objetivo claro. Um objetivo que não é meramente retórico, ainda que, em cada país, os

ricos e a classe média estejam mais preocupados com o seu padrão de vida do que com o de toda a população. Por isso mesmo, o objetivo do bem-estar não significa uma distribuição de renda mais igual. Dificilmente ela o será. Existe uma ampla corrente de pessoas de boa vontade que inclui no conceito de desenvolvimento econômico a melhoria na distribuição de renda. Não concordo com essa tese, por mais atrativa que seja do ponto de vista moral, porque esta não é uma definição histórica, mas uma definição normativa. Talvez fosse mais razoável denominar essa concepção normativa de 'desenvolvimento humano'. Esta é uma expressão que se tornou universalmente conhecida a partir dos Relatórios de Desenvolvimento Humano que as Nações Unidas publicam anualmente. Mas mesmo na medida de desenvolvimento humano a distribuição de renda não está plenamente considerada. A médio prazo, o desenvolvimento econômico implica sempre melhoria dos padrões médios de vida da população, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento produza em termos práticos a constituição de uma sociedade mais igualitária. Pelo contrário, historicamente, temos longos períodos em que o desenvolvimento econômico é claramente concentrador de renda, e, no curto prazo, pode mesmo implicar em deterioração desses padrões. Mas, já que estamos usando um conceito histórico ao invés de normativo, estes não serão motivo para se deixar de reconhecer o fenômeno como sendo desenvolvimento econômico. Em um prazo maior ou menor esse desenvolvimento acabará implicando na melhoria dos padrões de vida médios. Os muito pobres e destituídos poderão, por longo tempo, em nada se beneficiar do desenvolvimento; mesmo os trabalhadores semiqualificados poderão também ser excluídos dos frutos do desenvolvimento enquanto houver oferta abundante de mão-de-obra rebaixando os salários. O desenvolvimento econômico poderá, portanto, ser extraordinariamente injusto.

Por isso, e por outras razões, do ponto de vista ético ou normativo, o desenvolvimento não pode ser entendido como único objetivo político da sociedade. Além da manutenção da segurança pública, que é uma precondição, os objetivos independentes da liberdade e da justiça social, esta última implicando uma distribuição de renda mais eqüitativa, são tão ou mais importantes que o do desenvolvimento. Teoricamente esses quatro objetivos podem ser buscados concomitantemente; no plano histórico, porém, o que se percebeu, desde a formação do estado moderno, foi, primeiro, a busca da ordem ou da segurança, em seguida da liberdade, em terceiro lugar a busca do desenvolvimento econômico, em quarto lugar, da justiça social, e, finalmente, da proteção da natureza. O objetivo da segurança é concomitante com a formação dos estados antigos; o da liberdade,

com o surgimento do capitalismo comercial e do liberalismo; o do desenvolvimento econômico, com o capitalismo industrial, o nacionalismo e o desenvolvimentismo; e o da justiça social, com a afirmação dos direitos políticos dos trabalhadores, o ideal socialista e a emergência da democracia moderna; o da proteção do ambiente, com a tomada de consciência da humanidade, a partir dos anos 1970, da ameaça à vida que estava implícita em um desenvolvimento não sustentável no plano ecológico.

Uma segunda perspectiva relacionada à anterior distingue desenvolvimento de crescimento. Schumpeter usou essa distinção para salientar a ausência de lucro econômico no fluxo circular onde ocorreria no máximo crescimento, e para mostrar a importância da inovação no verdadeiro processo de desenvolvimento.[11] O crescimento seria o mero aumento da renda *per capita* enquanto que o desenvolvimento envolveria transformações sociais e políticas. Embora tenha sido essa uma forma inteligente e sutil que o grande economista usou para se desvincular parcialmente do pensamento neoclássico, ela não faz sentido do ponto de vista histórico. No caso dos países com recursos naturais abundantes, pode ocorrer crescimento da renda por habitante sem que haja desenvolvimento, mas esta é uma situação histórica particular. Distinguir crescimento de desenvolvimento só faria sentido a partir de uma perspectiva que supusesse freqüente ou normal o aumento da renda *per capita* sem mudanças profundas na sociedade. Nas situações normais, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura, e das próprias estruturas básicas da sociedade. A partir da obra decisiva de Marx sobre o tema, esta interdependência entre as diversas instâncias de uma sociedade (tecnológica e econômica, cultural, e institucional) é muito forte, de forma que nenhuma delas pode mudar sem que as outras também, mais cedo ou mais tarde, mudem. Diferentemente do que ele afirmou, porém, não é possível definir qual dessas instâncias é a mais estratégica, nem é possível prever quando a mudança em uma instância provocará mudança na outra. A interdependência das instâncias sociais, porém, é indiscutível, e, por essas razões, faz pouco sentido distinguir crescimento de desenvolvimento, a não ser em situações muito particulares.

É comum na teoria econômica falar-se em 'modelos de crescimento', ou seja, em tentativas de reduzir o processo de desenvolvimento a modelos matemáticos com base em

funções de produção. A teoria econômica do desenvolvimento seria mais ampla, e incluiria toda a complexidade do processo do desenvolvimento, enquanto que os modelos de crescimento mostrariam como ocorre o crescimento da renda *per capita.* Embora esses modelos recebam grande atenção, principalmente por parte dos economistas convencionais, eles são redutores do processo histórico-institucional do desenvolvimento e pouco contribuem para a compreensão do processo histórico do desenvolvimento.[12]

O desenvolvimento econômico ocorre historicamente no contexto de estados nacionais. O sistema capitalista está organizado essencialmente a partir de estados-nação soberanos, ainda que interdependentes, dotados de um estado, de uma população, e de um território. Esse sistema caracteriza-se, no plano internacional, por uma competição econômica permanente. Durante muitos séculos, desde que o capitalismo começa a surgir no século quatorze até o século vinte, esta competição foi acompanhada de guerras, já que cada nação não tinha suas fronteiras plenamente definidas, e a abertura de mercado no exterior continuava a ser realizada de forma monopolista, através da constituição de colônias. A partir, porém, do momento em que as fronteiras entre os principais países capitalistas ficaram bem definidas, e que a idéia de colonizar formalmente um outro povo foi afinal abandonada por haver-se tornado inviável dada a reação dos colonizados, as grandes nações deixaram de recorrer à guerra para resolver seus problemas internacionais. Os grandes países desenvolvidos reservaram a guerra para intervenções policiais, como a que aconteceu em Kosovo, ou então a aventuras imperialistas fora do tempo.[13] Agora, enquanto as nações colaboram na formulação de regras de convivência internacional, através principalmente da ONU, passam a competir duramente no plano comercial e tecnológico. Este quadro não muda com o advento da chamada 'globalização', que substituiria a antiga internacionalização. A globalização, na sua forma hegemônica e ideológica, pretende ser o novo sistema caracterizado pela interdependência das nações.

---

[11] Schumpeter, ([1911] 1961).

[12] Esses modelos pretendem ter uma função prática, na medida em que um grande número de estudos econométricos pretende ter usado variações do modelo de Solow, o mais popular desses modelos. Na verdade, ao invés de um modelo, teria sido suficiente que essas pesquisas houvessem utilizado uma função matemática, e, através dela, estabelecessem as regressões entre o crescimento da renda por habitante e esta ou aquela variável que se quisesse testar. Não seria preciso que utilizassem esses modelos teóricos que, afinal, são reducionistas do processo de desenvolvimento, pouco ou nada esclarecendo sobre ele.

[13] Este foi o caso da invasão do Iraque pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, em 2003.

De acordo com a ideologia da globalização, que denomino 'globalismo', essa interdependência teria se aprofundado a ponto de os estados nacionais se tornarem irrelevantes. Na verdade, os estados-nação são hoje mais relevantes do que nunca, porque eles são o instrumento de ação coletiva de que dispõe as nações para serem competitivas internacionalmente. A globalização hegemônica afirma a irrelevância das demais nações, mas essa é apenas uma estratégia de neutralização do adversário ou de 'empurrar a escada',[14] em um quadro mundial caracterizado por democracias liberais (como os Estados Unidos) ou social-democracias (como as européias) modernas, no qual o 'soft power' (a hegemonia ideológica) é mais importante do que o uso da força militar ou da pressão econômica.

Finalmente, nesta sumária discussão dos elementos da definição de desenvolvimento econômico acima apresentada, este é o resultado da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou de progresso técnico à produção. Existe um velho debate entre os economistas que atribuem maior importância à acumulação de capital ou ao desenvolvimento tecnológico no processo de crescimento econômico. Essa discussão, entretanto, faz pouco sentido, não apenas porque a acumulação de capital vem sempre acompanhada de progresso técnico, como também porque é óbvio que o conhecimento, seja ele técnico, organizacional, ou comunicativo, é cada vez mais estratégico para a competitividade das empresas. Se distinguirmos dois tipos básicos de capital – o capital físico e o capital humano –, verificaremos que a aceleração incessante do progresso técnico vem levando à gradual substituição do segundo pelo primeiro no papel de fator estratégico de produção. Cada vez é mais importante o conhecimento detido pelos indivíduos com competência técnica, administrativa, ou comunicativa – os tecnoburocratas que constituem a classe média profissional. É por essa razão que, embora o sistema econômico se mantenha basicamente capitalista, porque orientado para lucro privado, o poder e o prestígio da classe média profissional, altamente educada, não para de crescer em relação ao da classe capitalista.[15] O desenvolvimento

[14] Ver Ha-Joon Chang (2002 [2004]).

[15] Galbraith (1967 [1968]) fez a clássica análise dos três fatores estratégicos de produção que se sucederam historicamente: a terra, o capital, e o conhecimento. Em um trabalho recente (Bresser-Pereira, 2004b) procurei mostrar como esse tema, que nos anos 60 e 70 era altamente controvertidoconvertido, tornou-se hoje pacífico, de forma que hoje, na era da 'sociedade do conhecimento' (Drucker, 1993), o sistema econômico continua

econômico decorre tanto da acumulação de capital físico quanto humano, que mantêm entre si uma certa proporcionalidade técnica: quando um se torna excessivo em relação ao outro, tende a ocorrer o desemprego. Como tendência geral, porém, o segundo tende a prevalecer sobre o primeiro na medida em que nos países desenvolvidos existe uma relativa abundância de capital físico, enquanto se verifica uma relativa escassez de capital humano, apesar dos enormes investimentos em educação. Já em países de desenvolvimento médio, como o Brasil, a escassez é dos dois tipos de capital.

A teoria econômica do desenvolvimento

O desenvolvimento econômico, entendido nos termos da seção anterior, é o objetivo fundamental dos sistemas econômicos capitalistas que são sistemas essencialmente nacionais. Por conseguinte, é ou deve ser o objetivo central da teoria ou ciência econômica (*economics*) – da ciência que busca analisar e explicar o funcionamento dos sistemas econômicos. O principal objetivo dos economistas é o de explicar por que o desenvolvimento econômico ocorre, ou por que deixa de ocorrer. A teoria econômica preocupa-se com outros objetivos – principalmente com a estabilidade macroeconômica –, mas essa estabilidade deve ser vista como um meio, uma condição essencial do desenvolvimento.

Entretanto, se examinarmos os cursos e os textos de teoria econômica, veremos que o espaço dedicado ao estudo do desenvolvimento econômico é pequeno. O funcionamento microeconômico dos mercados, e a estabilidade macroeconômica recebem muito mais atenção. Por quê? Provavelmente porque os economistas modernos, mais especificamente os economistas 'neoclássicos' que hoje são dominantes nas universidades, na busca de legitimidade científica para sua disciplina, decidiram matematizá-la ou formalizá-la o mais possível. Para isso adotaram um método hipotético-dedutivo, semelhante ao que se usa na matemática, a partir das hipóteses do *homo economicus* e da 'lei' dos rendimentos decrescentes. Dessa forma, puderam desenvolver principalmente uma microeconomia altamente sofisticada do ponto de vista matemático, mas, em compensação, se tornaram limitados na sua capacidade de compreender os fatores

---

capitalista, mas os capitalistas perderam parte substancial do seu poder para os técnicos ou tecnoburocratas.

históricos institucionais que determinam o desenvolvimento.[16] Como a análise microeconômica permitia uma análise hipotético-dedutiva rigorosa dos mercados, pretenderam que estes promoveriam automaticamente uma alocação ótima dos recursos produtivos, e, em conseqüência, a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Dessa forma, de acordo com esse ponto de vista neoclássico, deixava de ser importante estudar diretamente o processo histórico do desenvolvimento econômico e estratégias nacionais de desenvolvimento. Deixava de fazer sentido o que faziam os grandes economistas clássicos como Adam Smith e Marx: estudar estratégias que os estados-nação usavam para promover seu desenvolvimento. Bastaria estudar os mercados e garantir seu bom funcionamento.

É evidente que essa forma reducionista de ver os sistemas econômicos, reduzindo-os a mercados abstratos, e procurando descrevê-los e compreender sua dinâmica através de modelos igualmente matematizados, não é satisfatória: pouco nos diz sobre o que seja e como, na prática, ocorre o desenvolvimento econômico das nações[17] Ora, a teoria econômica é mais do que isto. Seu objetivo é o estudo dos sistemas econômicos, é compreender como os sistemas sociais produzem e distribuem riqueza, em um quadro no qual o comportamento dos agentes econômicos é pautado pelas restrições ou condições que lhes são impostas pelas instituições.[18] As empresas e os seus empresários, administradores e trabalhadores não competem em um ambiente abstrato chamado mercado, mas em mercados socialmente construídos, nos quais o estado, suas leis e suas políticas econômicas desempenham um papel de balizamento fundamental. O economista convencional muitas vezes esquece desse fato, e imagina que o mercado é meramente um sistema teórico de competição, mas ele é muito mais do que isto. Os mercados são instituições, e, por isso, variam de lugar para lugar, e de momento para momento. São instituições históricas como também é o dinheiro, uma outra instituição que, pelo seu caráter central, não pode ser esquecida – principalmente o dinheiro fiduciário, a forma que

---

[16] Ver Bresser-Pereira (2003): "The Two Methods of Economics".

[17] Um bom exemplo dessa abordagem pode ser encontrado na resenha sobre as teorias de desenvolvimento econômico realizada por Bardhan (1988). Trata-se de resenha muito competente, de quem sabe que os mercados são imperfeitos e quer assinalar esse fato, mas de uma resenha que, afinal, parte da instituição mercado, ao invés de partir, conjuntamente, do estado e do mercado.

[18] Acrescento, aqui, o dinheiro porque este, particularmente na forma de dinheiro fiduciário que não corresponde mais a qualquer mercadoria, é também uma instituição central dos sistemas econômicos modernos.

ele assumiu definitivamente no século vinte. Nestes termos, a teoria econômica não pode se limitar a ser 'a ciência dos mercados': ela é muito mais do que isto. A teoria econômica é a ciência da sociedade no seu aspecto econômico, tendo como fatores condicionantes dos comportamentos sociais três instituições fundamentais: estado, mercado e dinheiro.

Essas três instituições são eminentemente nacionais – são parte integrante de cada estado nacional ou estado-nação. Não é possível, portanto, pensar na teoria econômica como sendo uma teoria dos mercados em geral, como pretendem os economistas neoclássicos, mas em uma teoria sobre o funcionamento econômico dos estados nacionais internamente e em suas relações com os demais estados nacionais. O desenvolvimento econômico não é o desenvolvimento de uma 'economia abstrata', mas de uma economia nacional. Podemos também falar em 'desenvolvimento regional', seja para indicar o desenvolvimento econômico de uma região do país, ou então, para indicar um conjunto de países ou estados-nação geograficamente próximos. Porém, só fará sentido falar nestes termos se esses estados nacionais mantiverem entre si não apenas relações econômicas, mas também relações políticas e institucionais suficientemente fortes para que, de alguma forma, constituam um sistema econômico.

Decorre daí que a teoria econômica do desenvolvimento é a parte central da ciência econômica que explica como as nações promovem o bem-estar de suas populações, usando como principal instrumento de ação coletiva o estado, e como instrumentos complementares duas outras instituições por ele reguladas: o mercado e o dinheiro. A teoria econômica do desenvolvimento é a teoria que estuda a dinâmica dos sistemas econômicos enquanto sistemas históricos reais. Poderíamos dizer que esse é o objeto da própria ciência ou teoria econômica, mas esta ciência se ocupa também da estabilidade macroeconômica e do funcionamento dos mercados em geral. Podemos ficar com essa definição para a teoria econômica do desenvolvimento, e definirmos a teoria econômica como sendo simplesmente a teoria dos sistemas econômicos.

Desenvolvimento e nação

O desenvolvimento econômico, definido nos termos anteriores, é um processo histórico deliberado de elevação dos padrões de vida que ocorre dentro de cada estado-nação. É o resultado de uma estratégia nacional que tem como líderes os governantes, como principais agentes os empresários e a burocracia do estado, e como forma de realização a

acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção. Em cada estado nacional sua liderança é exercida pelo governo, que age em estreita relação com os cidadãos e particularmente com os empresários no processo de definir políticas econômicas e instituições legais que promovam o investimento e o aumento da produtividade.[19] Nas democracias modernas, o estado é o instrumento de ação coletiva das sociedades nacionais democráticas, e o governo, enquanto cúpula dirigente do estado, é o grupo de políticos eleitos e de altos burocratas encarregados de formular as políticas que tornarão viável a acumulação de capital e o progresso técnico. Mesmo nas monarquias absolutas, a primeira forma do estado moderno, os governos exerciam esse papel, embora sem a mesma legitimidade que as eleições livres conferem.

O desenvolvimento econômico ocorre por etapas. Embora seja relativamente auto-sustentado, na medida em que a sobrevivência das empresas, em um ambiente de rápida transformação tecnológica, não têm alternativa senão reinvestir seus lucros, está sempre sujeito a crises e a eventuais paralisações de longo prazo, como vimos acontecer com a América Latina a partir de 1980. Em alguns momentos ele se acelera, indicando a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento; em outros, entra em semi-estagnação, crescendo muito lentamente, porque a estratégia anterior se esgotou, ou foi neutralizada pelos concorrentes. O desafio que enfrenta cada nação é a de superar essas fases, reunir forças, redefinir a estratégia, e retomar o desenvolvimento.

No processo de construção da nação e de promoção do desenvolvimento, capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas estão em permanente conflito, e, ao mesmo tempo, em permanente cooperação porque é essa solidariedade que define uma nação. A experiência histórica demonstra que para que um país possa se desenvolver, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Na América Latina, tanto a 'teoria da dependência associada' quanto a 'teoria da dependência e superexploração' cometeram um grande equívoco quando os intelectuais de esquerda, ressentidos com os golpes militares dos anos 1960, decidiram que na região não havia nem poderia haver uma 'burguesia

[19] Em inglês, idioma em que a maioria dos livros de teoria econômica é escrita, a palavra 'government' é sinônimo de estado, enquanto que 'administration' significa o que

nacional'. Sem uma burguesia nacional, ou seja, sem empresários comprometidos com o desenvolvimento do país, e sem intelectuais, técnicos e trabalhadores nacionais, igualmente voltados para os interesses nacionais, não é possível se falar em nação e em estratégia nacional de desenvolvimento.[20]

Já muito se discutiu sobre a racionalidade e a própria existência do conflito de classes. O certo é que é inevitável, e que não é incompatível com o desenvolvimento. Pelo contrário, pode ser favorável se mantido dentro de limites razoáveis. Não há desenvolvimento econômico sem lucro e investimento, e dificilmente ele pode acontecer sem o consumo de luxo, mas é impossível orientar a produção exclusivamente para a produção dos bens de capital e os bens de consumo sofisticado, e deixar os trabalhadores reduzidos à sobrevivência. Essa era uma tese dos economistas clássicos cuja falsidade a história econômica se encarregou de demonstrar. Analisei detidamente esse problema no modelo histórico de desenvolvimento e distribuição que formulei nos anos 80.[21] Os salários acabam sempre crescendo com o aumento da produtividade, e, portanto, não existe uma tendência à concentração indefinida da renda. Crescem porque a lógica do equilíbrio entre a oferta e a demanda agregada o exige, e por que os trabalhadores lutam por melhores salários. Para que os empresários invistam, basta que haja uma taxa de lucros satisfatória, relativamente alta. Seu objetivo não é aumentar indefinidamente essa taxa, maximizá-la enquanto classe, porque sabem que tal objetivo não seria realista nem no plano econômico nem no político. O que desejam é fazer suas empresas e sua riqueza crescerem indefinidamente, e, para isso, precisam de uma taxa satisfatória de lucro. Os trabalhadores e a classe média tecnoburocrática, por sua vez, lutam por maiores salários e maiores ordenados, mas sabem que o limite está no lucro dos empresários.

Entretanto, se o crescimento dos salários tende a crescer proporcionalmente ao dos lucros, eles podem, durante largos períodos, eles podem ficar fortemente para trás. É o que vem acontecendo no mundo capitalista desde os anos 70: nesse período os ordenados dos tecnoburocratas, os juros dos rentistas, e os lucros dos empresários cresceram bem mais do que os salários. Em outros momentos, como ocorreu nos anos 60, eles podem aumentar

---

denominamos de governo. Os anglo-saxões têm dificuldade com o conceito de 'estado', que geralmente identificam com estado-nação, ou então com governo.

[20] Bresser-Pereira, 2005.

[21] Bresser-Pereira, 1986, 2004c.

perigosamente, espremendo os lucros das empresas. O grande desafio dos governos democráticos, na formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento, é o de encontrar o equilíbrio nessa tensão social básica. Sabemos que não existe o ponto ótimo, a justa medida, entre essas duas forças, mas sabemos também que elas podem ser, de alguma forma, administradas. Por que os governos e as sociedades capitalistas mais desenvolvidas dão tanta importância a essa administração da distribuição da renda? A razão não é apenas negativa: não se trata apenas de evitar o agravamento dos conflitos e obter uma razoável estabilidade política. De acordo com a lógica da definição que estamos dando de desenvolvimento econômico, relacionando-o intrinsecamente com as idéias de revolução nacional e de estado-nação, a nação só se constitui e se mantém forte e viva se ela for produto de um acordo nacional constantemente renovado. Se o contrato social que a une não for suficientemente sólido, se as classes sociais que a constituem não mantiverem um vínculo de solidariedade básico quando se trata de competir internacionalmente, não haverá verdadeira nação, e dificilmente haverá desenvolvimento econômico. As classes sociais que constituem a nação podem estar em permanente conflito, mas sabem que, quando se trata de combater o inimigo, ou de competir com o adversário externo, a solidariedade nacional prevalece. Uma nação não se define por uma língua comum, por uma religião comum, nem mesmo por uma raça comum, mas se define por objetivos comuns, pelo compartilhamento de um destino.[22]

O desenvolvimento econômico ou a melhoria dos padrões de vida é um dos quatro grandes objetivos políticos a que se propõem as sociedades nacionais modernas, ao lado da segurança, da liberdade, e da justiça social. É um objetivo fundamental que não se opõe aos outros três no médio prazo, mas que terá que ser permanentemente submetido a compromissos em função dos conflitos de curto prazo. O desenvolvimento é um processo histórico que as sociedades nacionais modernas buscam levar adiante através de estratégias nacionais. Para formular e implementar essas estratégias, a utilidade de teorias econômicas reducionistas, que se autodefinem como teorias do mercado, é limitada. Desenvolvem, entretanto, algumas ferramentas para a análise dos mercados que não devem ser desprezadas. Mais úteis são as teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm

[22] SobreVer, sobre esse tema, ver principalmente a contribuição clássica do marxista

desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. Teorias pragmáticas, que orientem a ação prática. Teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as convicções republicanas dos agentes econômicos e dos formuladores de estratégias nacionais de desenvolvimento.

Desenvolvimento nacional-dependente

Na medida em que se trata de um fenômeno histórico, e que envolve a permanente competição entre os estados-nação por alcançar níveis mais elevados de vida para seus cidadãos, podemos, do ponto de vista do momento em que o desenvolvimento se desencadeia ou a revolução industrial acontece, três tipos de desenvolvimento. O 'desenvolvimento original', dos países que primeiro se industrializaram (Inglaterra, Bélgica, França e Estados Unidos); o 'desenvolvimento atrasado' de países europeus como a Alemanha, a Rússia, a Áustria e a Suécia, e do Japão, que se desenvolveram realizaram suas revoluções industriais na segunda metade do século dezenove; e finalmente o 'desenvolvimento nacional-dependente' dos países que foram colônias, e que apenas se desenvolvimento a partir da Segunda Guerra Mundial, como é o caso do Brasil, da Coréia, ou da China. O primeiro tipo de desenvolvimento tem sido estudado por um sem-número de analistas; o segundo teve em Gerschenkron seu analista pioneiro;[23] já o terceiro, que é o que mais nos interessa, não foi até hoje analisado de forma satisfatória. Celso Furtado foi provavelmente um dos economistas que mais se aproximou dessa idéia, ao ter sido o primeiro economista a haver definido o subdesenvolvimento não como um simples atraso, mas como a outra face da moeda do desenvolvimento,[24] e por jamais haver subscrito as teorias mais conhecidas da dependência: a da 'super-exploração imperialista' e a da 'dependência associada'. Não chegou, porém, a definir com clareza o que venho recentemente chamando de 'desenvolvimento nacional-dependente'[25] – um processo de desenvolvimento contraditório na medida em que as elites locais são ambíguas e não logram completar a revolução nacional em seus respectivos países – ou seja, não logram criar um estado-nação com a autonomia necessária para promover seu próprio

---

austríaco Otto Bauer ([1924] 2000).

[23] Gerschenkron (1962).

[24] Furtado (1961).

[25] Bresser-Pereira (2005).

desenvolvimento. De um lado, as sociedades nacional-dependentes são submetidas à permanente hegemonia ideológica dos países ricos cujos interesses não são o do desenvolvimento dos países de nível médio mas o de neutralizar sua capacidade competitiva internacional; de outro lado, percebem esse fato, e se comportam com elites nacionais que buscam formular estratégias nacionais de desenvolvimento. A expressão 'nacional-dependente' é propositalmente um oxímoro para indicar essa ambigüidade intrínseca – uma ambigüidade que, desde a Segunda Guerra Mundial, países como a China praticamente não tiveram, que países como a Coréia tiveram mas souberam resolver bem nos termos do interesse nacional; e países como o Brasil e os demais da América Latina não têm sido capazes de resolver.[26]

De acordo com o critério de nível de desenvolvimento, os países hoje estão divididos em desenvolvidos, de desenvolvimento médio, e pobres. Tanto os de desenvolvimento médio como os pobres foram anteriormente colônias, mas enquanto os primeiros lograram parcialmente superar a sua condição colonial, realizaram a acumulação primitiva necessária à revolução capitalista, e estão tentando realizar suas revoluções nacionais, muitos dos últimos sequer conseguiram estabelecer as bases de uma economia capitalista.

Em conclusão, o desenvolvimento econômico promove a melhoria dos padrões de vida mas não resolve todos os problemas de uma sociedade. Por isso ele é apenas um dos cinco grandes objetivos políticos a que se propõem as sociedades nacionais modernas, ao lado da segurança, da liberdade, da justiça social, e da proteção do ambiente. É um objetivo fundamental que não se opõe aos outros quatro no médio prazo, mas que terá que estar sendo permanentemente submetido a compromissos em função dos conflitos de curto prazo. O desenvolvimento é um processo histórico que as sociedades nacionais modernas buscam levara adiante através de estratégias nacionais. Para formular e implementar essas estratégias, a utilidade de teorias econômicas reducionistas, que se autodefinem como teorias do mercado, é limitada. Desenvolvem, entretanto, algumas ferramentas para a análise dos mercados que não devem ser desprezadas. Mais úteis são as teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos

[26] Entre 1930 e 1980 os países da América Latina realizaram suas revoluções nacionais e cresceram aceleradamente, mas, desde 1980, cederam à hegemonia ideológica americana, e permanecem quase-estagnados.

economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. Teorias pragmáticas, que orientem a ação prática. Teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as convicções republicanas dos agentes econômicos e dos formuladores de estratégias nacionais de desenvolvimento.

Referências

Balakrishnan, Gopal e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional.* Editora Contraponto.

Bardhan, Pranab (1988) "Alternative Approaches to Development Economics". *In* H. Chenery e T. N. Srinivasan, orgs. (1988) *Handbook of Development Economics.* Amsterdam: North Holland: 40-71.

Bauer, Otto ([1924]2000) "A Nação". *In* Gopal Balakrishnan, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional.* Rio de Janeiro: Contraponto: 45-84.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003) "The Two Methods of Economics". Trabalho apresentado à XV[a.] Conferência Anual da Sociedade Européia para uma Economia Evolucionária. Maastricht, 7 a 10 de novembro de 2003. Revisado em 2005. Disponível em www.bresserpereira.org.br.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004a) *Democracy and Public Management Reform.* Oxford: Oxford University Press.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004b) "Capitalismo dos Técnicos e Democracia". Trabalho apresentado ao "John Kenneth Galbraith International Symposium" promovido pelo Laboratório de Reorganização Industrial da "Université du Littoral". Paris, 23-25 de setembro de 2004. Revisado em Março, 2005. A ser publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais.*

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004c) "Classical Model, Technical Progress and Distribution". Trabalho apresentado à conferência "Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations". Lucca, junho 16-18.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) "Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência". *In* Toledo, Caio Navarro de, org. (2005) *Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB.* Rio de Janeiro: Editora Revan: 201-232.

Chang, Ha-Joon ([2002] 2004) *Empurrando a Escada.* São Paulo: Editora da Unesp.

Drucker, Peter (1993) *Post-capitalist Society.* New York: Haper Business.

Galbraith, John Kenneth (1967[1968]) *O Novo estado Industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

Fukuyama, Francis (2004) *Construção de estados*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.

Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Gellner, Ernest ([1993]2000) "O Advento do Nacionalismo e sua Interpretação: Os Mitos da Nação e da Classe". *In* Gopal Balakrishnan e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional.* Editora Contraponto: 107-134.

Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York, Praeger.

Landes, David S. (1999) *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.

Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. First edition, 1944.

Santos, Boaventura de Sousa (2004) "Puó il Diritto essere Emancipatorio?"Una Riflessione Teorica". *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.

Schumpeter, Joseph A. ([1911] 1961) *The Development Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1961.